



Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas Ditengah Gelombang Globalisme



Asa Baru Reformasi Birokrasi Gelombang Kedua

Setiap terjadi pergantian menteri, dalam benak kita senantiasa muncul pertanyaan akankah terjadi perubahan (perbaikan) kinerja pemerintahan? Jangan-jangan hanya menteri atau wakil menterinya yang berubah, sementara kinerjanya tak beranjak dari kinerja menteri sebelumnya. Pertanyaan ini mungkin sama seperti pertanyaan sebagian masyarakat lain yang selalu cemas mengkaitkan menteri baru dengan kinerja pemerintahan.

Mengaitkan isu penting reformasi birokrasi yang sedang berjalan saat ini dengan pergantian menteri baru, bahkan ditambahkan wakil menteri sebagai posisi baru terutama di Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemendagri dan RB) cukup menarik.

Setidaknya ada beberapa alasan yang bisa dijelaskan yaitu *pertama*, sebagaimana pidato presiden sebelum mengumumkan para menteri dan wakil menteri yang baru, bahwa alasan mengganti menteri dan menambah sejumlah wakil menteri adalah untuk mempercepat pencapaian prioritas pembangunan yang menjadi prioritas kabinet Indonesia Bersatu Jilid II. Dengan demikian, ide pergantian menteri baru adalah untuk mempercepat pencapaian target prioritas pembangunan yang mengalami perlambatan pada periode sebelumnya.

Kedua, program reformasi birokrasi yang telah dicanangkan pemerintah sebagaimana dengan lahirnya Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, hingga saat ini belum berdampak optimal khususnya terkait dengan pelayanan publik yang selama ini diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Ketiga, pada 2014 Indonesia akan menyelenggarakan Pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Masyarakat tentu tidak ingin, pergantian ini dikaitkan dengan upaya partai politik memanfaatkan birokrasi sebagai alat *fund raising* untuk mengumpulkan dana pemilu sebanyak-banyaknya.

Ketiga hal inilah yang dikhawatirkan oleh masyarakat bahwa pergantian menteri, sebagaimana biasa dilakukan oleh kabinet sebelumnya, sebagai ritual dan formalitas belaka untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri yang memanas menjelang Pemilu 2014 atau sekedar sebagai alat menutup kasus-kasus sensitif terkait dengan berbagai dugaan korupsi yang berpengaruh besar terhadap perlambatan kinerja pemerintahan secara umum.



Sebagaimana diketahui, bulan Oktober 2011 yang lalu, Presiden telah mengumumkan perombakan kabinet (*reshuffle*) yaitu pergantian beberapa menteri yang dinilai kinerjanya rendah. Termasuk Meneg PAN dan RB, EE Mangindaan yang menduduki posisi baru sebagai Menteri Perhubungan. Sedangkan Aswar Abubakar ditunjuk oleh Presiden sebagai Meneg PAN dan RB yang baru. Bahkan, Presiden juga mengumumkan Eko Prasodjo, Guru Besar FISIP UI sebagai Wakil Meneg PAN dan RB. Pergantian menteri baru di tubuh Kemeng PAN dan RB ini didasari oleh beberapa pertimbangan penting antara lain perlunya percepatan program reformasi birokrasi di instansi pemerintah.

Tentu pergantian ini merupakan hak konstitusional presiden yang memiliki hak prerogratif dalam menjalankan amanat rakyat. Apalagi, di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, baik di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya, pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara. Bahkan, dalam Perpres No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, program reformasi birokrasi dan tata kelola ditetapkan sebagai prioritas nasional yang harus dicapai oleh pemerintah.

Sebagian masyarakat pun

mengaitkan pergantian menteri baru di tubuh Kemeng PAN dan RB, sebagai asa (harapan) baru pelaksanaan program reformasi birokrasi yang hingga tahun 2014 ini harus mencapai beberapa target penting. Target tersebut antara lain: jumlah PNS yang proporsional, pemerintahan bersih dan bebas KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas birokrasi, peningkatan profesionalitas SDM aparatur, peningkatan mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat dan daerah serta peningkatan gaji dan jaminan kesejahteraan.

Namun sebagian yang lain menyatakan pesimis karena target tersebut mungkin bisa dicapai pada kurun waktu hingga puluhan atau bahkan belasan tahun ke depan. Itu pun jika komitmen, ketulusan dan integritas pemimpin nasional tetap terjaga. Karena itu kondisi seperti ini sangat tidak ideal. Sebuah target yang *utopis*, yang tidak masuk akal dalam kurun waktu tersisa tinggal 2 tahun. Bisa dilukiskan dengan peribahasa populer “bagai pungguk merindukan bulan”, sesuatu yang sulit dicapai. Kalau *toh* bisa dicapai, hanya beberapa bagian kecil saja.

Sebagai bagian bangsa kita tetap optimis dan berharap bahwa penggantian menteri dan penambahan wakil Meneg PAN dan RB akan membawa manfaat bagi perbaikan penyelenggaraan reformasi birokrasi di instansi pemerintah. Perbaikan demi perbaikan juga kita lihat ketika pertama



kali *pilot project* program reformasi birokrasi dijalankan di Kementerian Keuangan (dulu Departemen Keuangan), Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Perubahan nyata bisa dilihat dari tingkat kedisiplinan PNS di ketiga lembaga negara tersebut karena penerapan sistem pencatatan daftar hadir (presensi) elektronik/digital mulai dilaksanakan. Meskipun, masih banyak kasus-kasus pelanggaran etik seperti suap, gratifikasi, dan berbagai bentuk korupsi lainnya sering ditemukan.

Sejak itu, Kementerian PAN, merasa perlu menerbitkan Pedoman Umum Reformasi Birokrasi melalui Peraturan Menpan No. PER/15/M.PAN/7/2008 agar program reformasi birokrasi dapat dilaksanakan secara menyeluruh di seluruh instansi pemerintah pusat. Kelahiran Permen PAN ini juga berawal dari protes instansi pemerintah yang lain yang menilai sepihak terhadap keputusan ketiga lembaga negara (MA, Depkeu dan BPK) menjalankan program reformasi birokrasi apalagi telah menggunakan anggaran negara yang sangat besar. Sayangnya, sebagian besar instansi yang protes tersebut hanya mendasarkan kebutuhan reformasi birokrasi sebagai alasan untuk mendapatkan remunerasi. Hal ini memang tidak sepenuhnya keliru, karena Menpan sendiri mensyaratkan hal demikian untuk memperoleh remunerasi.

Setidaknya pada saat itu, terdapat 11 instansi yang diprioritaskan untuk mendapatkan remunerasi dengan syarat menyiapkan dan melengkapi

berbagai dokumen sesuai dengan pedoman reformasi yang meliputi sembilan program utama yaitu: arah strategi (*quick wins*, penilaian kinerja organisasi, postur birokrasi 2025), manajemen perubahan, penataan sistem (analisis jabatan, evaluasi jabatan dan sistem remunerasi), penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan unit organisasi, penyusunan peraturan perundang-undangan (memetakan regulasi, deregulasi dan menyusun regulasi baru), dan pengawasan internal (menegakkan disiplin pegawai, menegakkan kode etik).

Sebagai respon terhadap pelaksanaan program tersebut ada sebagian instansi yang telah mendapatkan remunerasi dan sebagian besar baru menyiapkan dokumen. Ada sebagian yang telah mendapatkan remunerasi tanpa harus menyiapkan dokumen secara lengkap, ada yang telah menyiapkan dokumen yang cukup lengkap namun belum mendapatkan remunerasi. Inilah catatan kelabu reformasi birokrasi gelombang I. Inilah repotnya jika reformasi hanya dipandang sebagai remunerasi bukan lagi perubahan *mind-set* dan *culture-set*, perubahan pola pikir dan budaya kerja. Karena ruh reformasi birokrasi ada pada perubahan kedua hal tersebut.

Bersyukur kita pada tanggal 14 Agustus 2009, di depan anggota MPR pada penyampaian Nota Keuangan Pemerintah, Presiden menyampaikan *penegasan kembali tekad pemerintah untuk melanjutkan misi sejarah bangsa Indonesia untuk lima tahun*



mendatang, yaitu melaksanakan reformasi gelombang kedua, termasuk reformasi birokrasi. Reformasi gelombang kedua bertujuan untuk membebaskan Indonesia dari dampak dan ekor krisis yang terjadi 10 tahun yang lalu. Pada tahun 2025 Indonesia diharapkan berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju.

Lahirnya Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan dan RB No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 menandai tahapan baru gelombang kedua reformasi birokrasi di Indonesia. Dalam Perpres tersebut, pemerintah menginginkan terwujudnya pemerintahan kelas dunia pada 2025 yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang prima dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Bagaimana pemerintah mencapainya? Setidaknya ada empat misi utama untuk mencapai hal itu yakni: *pertama*, membentuk / menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. *Kedua*, melakukan penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set* dan *culture set*. *Ketiga*, mengembangkan mekanisme kontrol

yang efektif. Dan *keempat*, mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien. Sedangkan tujuan dari reformasi gelombang kedua ini adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Sementara itu, sasaran strategis yang harus dicapai setiap instansi pusat untuk mencapai tujuan itu adalah *pertama*, terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. *Kedua*, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. *Ketiga*, meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Skenario hasilnya adalah terjadinya perubahan pada delapan area perubahan yaitu *pertama*, organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*). *Kedua*, sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. *Ketiga*, regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif. *Keempat*, SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera. *Kelima*, meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. *Keenam*, meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. *Ketujuh*, pelayanan prima sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Dan *kedelapan*, birokrasi



dengan integritas dan kinerja yang tinggi.

Tidak mudah mencapai skenario hasil yang diharapkan dalam reformasi birokrasi gelombang kedua ini. Tidak mungkin juga bisa mencapai keseluruhan target dalam *Road Map* 2010-2014 yaitu jumlah PNS yang proporsional, pemerintahan bersih dan bebas KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas birokrasi, peningkatan profesionalitas SDM aparatur, peningkatan mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat dan daerah serta peningkatan gaji dan jaminan kesejahteraan.

Sedangkan sejak 2007 hingga akhir 2011 saja baru 14 kementerian saja yang diberikan prioritas yang progres penyelesaian dokumennya belum semuanya rampung untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Jumlah itu terbilang masih sedikit mengingat di instansi pusat saja terdapat 7 Kesekretariatan, 34 Kementerian, 28 Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), 88 Lembaga Non Struktural (LNS) dan 22 Lembaga Penyiaran Publik. Adapun di daerah sendiri terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota yang kesemuanya harus direform secara efektif, efisien, dan berkelanjutan setelah 2014. Bisa dibayangkan betapa berat pekerjaan mereformasi birokrasi terhadap sejumlah K/L pusat dan pemerintah daerah yang harus dilakukan.

Karena itu, kita menaruh harapan besar pada 'gebrakan' duet Menteri PAN dan RB dan Wakilnya, yang mampu melihat pilihan-pilihan kebijakan yang strategis dan efektif dan tidak *ngoyoworo*. Yang tidak perlu pusing dengan target menggunung, namun bertindak taktis dan terukur seperti beberapa kebijakan berikut ini. *Pertama*, pembubaran 10 Lembaga Non Struktural (LNS) yaitu Komisi Hukum Nasional, Dewan Gula Indonesia, Dewan Buku Nasional, Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional, Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia, Badan Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu, Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional, Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, dan Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan. Pemerintah menilai sepuluh lembaga tersebut tidak lagi efektif dan tugas serta fungsinya berbenturan (duplikasi) dengan lembaga lain.

Kedua, penambahan sebanyak sebanyak mungkin tenaga profesional/fungsional di lingkungan kementerian dan lembaga negara. Caranya adalah dengan jalan memangkas jalur birokrasi yang panjang di lingkungan K/L. Ke depan pejabat eselon III dan IV bakal dicopot dan pejabat fungsional akan ditambah. "Tangga-tangga eselon dinilai terlalu panjang, sehingga dapat menghambat kecepatan eksekusi kebijakan," sebut



Azwar Abubakar (Media Indonesia, 16/11). Sebagai uji coba, kebijakan tersebut telah diterapkan di lingkungan Kementerian PAN dan RB dengan cara menghapuskan jabatan eselon IV. Pada 2012 penghapusan akan dilakukan pada tingkat eselon III. Personil eselon yang dihapus bakal dialihkan menjadi pejabat fungsional seperti analis jabatan, analis pegawai, auditor, analis keuangan dan sebagainya.

Ketiga, struktur penggajian juga dinilai tidak ideal. Ke depan struktur gaji PNS dengan model gaji pokok rendah namun *take home pay* tinggi

lantaran berbagai tunjangan akan dihapuskan dan diganti dengan model baru. Kebijakan *take home pay* yang besar dengan pemberian tunjangan dinilai tidak transparan. Idealnya, gaji pokok PNS harus ditingkatkan dan pemberian tunjangan harus diberikan berdasar kinerja. Dengan kebijakan ini, diharapkan PNS tidak lagi terpaku hanya mengejar jabatan struktural saja, namun lebih meningkatkan kemampuan profesional mereka. Hal yang konkrit untuk masa jabatan yang *cekak*. Sebuah harapan baru Reformasi Gelombang kedua. Kita tunggu hasilnya.* (Mariman Darto)

